PRB 09-16F

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES

Mary C. Hurley
Division des affaires sociales

Le 21 septembre 2009

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES
PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

SURVOL 1

LES ENTENTES 3

PROCESSUS DE CONCLUSION DE TRAITÉS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE 6

CHEVAUCHEMENT 9

CESSION ET CERTITUDE 10

QUESTIONS EN SUSPENS 12

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 12

A. Publications de la Bibliothèque du Parlement 12

B. Autres publications 13

C. Articles 13

CANADA
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES

INTRODUCTION

La politique fédérale répartit les revendications territoriales autochtones en deux grandes catégories :

- les revendications globales, où on affirme des droits ou titres autochtones permanents qui n'ont pas été réglés par des traités ou d'autres moyens juridiques;
- les revendications particulières, où il est allégué qu'un traité ou une autre obligation légale n'a pas été respecté, ou que des terres ou d'autres actifs qui tombent sous le régime de la *Loi sur les Indiens* ou d'ententes officielles sont mal administrés.

Les paragraphes suivants portent sur les questions relatives aux revendications territoriales globales.

SURVOL

Pendant une bonne partie du XX[e] siècle, le gouvernement a généralement fait fi des revendications autochtones non réglées relatives aux droits fonciers. Qui plus est, de 1927 à 1951, la *Loi sur les Indiens*[1] interdisait l'usage des fonds des bandes pour présenter des revendications visant le gouvernement.

En 1973, la première politique fédérale concernant les revendications territoriales globales[2], établie pour donner suite à l'arrêt historique *Calder* rendu par la Cour suprême du

---

1 L.R.C. 1985, c. I-5.

2 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Déclaration de l'honorable Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien sur les revendications des Indiens et des Inuit*, communiqué, 8 août 1973. La politique a ensuite été réaffirmée dans le document suivant : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *En toute justice : Une politique des revendications des Autochtones – revendications globales*, 1981.

Canada[3], a renoué avec la tradition de régler les différends au moyen de traités. L'arrêt *Calder* a confirmé que les peuples autochtones, grâce à leur occupation historique des terres, avaient des droits juridiques sur celles-ci, droits qui demeuraient en vigueur malgré le peuplement européen. Une deuxième étape décisive a été la protection constitutionnelle accordée par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* aux « droits existants [...] ancestraux ou issus de traités »[4]; en 1983, le paragraphe 35(3) de cette même loi a confirmé explicitement que la protection s'étendait aux ententes modernes sur des revendications territoriales.

Les révisions apportées en 1986 à la politique en matière de revendications territoriales globales ont élargi le domaine des questions négociables; en outre, elles ont proposé des options qui, à la différence de la pratique jusqu'alors courante, n'exigeaient pas l'extinction générale des droits ancestraux en échange d'une entente[5]. En 1993, la *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* a réaffirmé l'objectif du processus de revendications globales : « négocier des traités modernes qui fournissent une définition claire, sûre et durable des droits aux terres et aux ressources [en échangeant] des droits ancestraux non définis pour un ensemble clairement défini de droits et d'avantages codifiés dans une entente de règlement protégée par la Constitution », entente qui ne peut être modifiée sans l'accord du groupe requérant[6].

Entre 1986 et 1995, on a reconnu que les questions d'autonomie gouvernementale revêtaient une importance croissante dans les négociations sur les revendications territoriales, ce qui leur a peu à peu valu d'être prises en considération davantage dans ce contexte. Au début des années 1990, la politique fédérale permettait au gouvernement, dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales globales, de prendre des engagements, protégés par la Constitution, de négocier des ententes d'autonomie gouvernementale. Depuis 1995, la reconnaissance par le fédéral du droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale en tant que droit existant en vertu de l'article 35 signifie que les droits à l'autonomie gouvernementale obtenus

---

3 *Calder* c. *Procureur général de la C.-B.* [1973] R.C.S. 313. La politique a été réaffirmée dans le document suivant : ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *En toute justice : Une politique des revendications des Autochtones – revendications globales*, 1981.

4 La *Loi constitutionnelle de 1982* constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11, Partie II : Droits des peuples autochtones du Canada (http://laws.justice.gc.ca/fr/const/9.html#anchorsc:7-bo-ga:l_II).

5 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Politique des revendications territoriales globales*, 1986.

6 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, 1993.

par voie de négociation peuvent eux-mêmes bénéficier de la protection de l'article 35 dans des accords sur les revendications territoriales globales[7].

Les accords conclus au début des années 1990 comportent donc des engagements de négocier des accords d'autonomie gouvernementale. La plupart de ceux conclus depuis 1995 comprennent des chapitres sur l'autonomie gouvernementale protégés par la Constitution; certains aspects de ces dispositions sont considérés par quelques critiques comme excessifs et contraires au partage des compétences prévu dans la Constitution.

LES ENTENTES

- En tout, 23 revendications globales ont été réglées depuis 1973, au moyen des ententes indiquées ci-dessous :
- la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (1975)[8] et *Convention du Nord-Est québécois* (1978)[9];
- la *Convention définitive des Inuvialuit*, Arctique de l'Ouest (1984)[10];
- l'entente avec les Gwich'in, portant sur la partie Nord-Ouest des Territoires du Nord-Ouest et une « zone d'exploitation principale » au Yukon (1992)[11];
- l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut, portant sur l'Arctique de l'Est (1993)[12];

---

7 Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, 1995 (http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/pubs/sg/sg-fra.asp).

8 *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, 1998 (http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071125105924/www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/que/jbnq_f.pdf).

9 *La Convention du Nord-Est québécois*, 1984 (http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071125044604/www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/que/neqa_f.pdf).

10 *Convention définitive des Inuvialuit* (http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115101820/www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/inu/wesar_f.html [version originale, 1984]; http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/inu/wesar/wesar1-fra.asp [modifications, 1985 à 1988]).

11 *Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in*, 1992 (http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115095404/www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/gwich/gwic/index_f.html).

12 *Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et sa Majesté la Reine du chef du Canada*, 1993 (http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071125082039/www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/pdf/nunav_f.pdf).

- les ententes définitives avec 11 Premières nations du Yukon (jusqu'en 2008), fondées sur l'accord-cadre définitif avec le Conseil des Indiens du Yukon (1993)[13];
- l'entente avec les Dénés et Métis du Sahtu, portant sur la Vallée du Mackenzie des Territoires du Nord-Ouest (1994)[14];
- l'*Accord définitif Nisga'a*, portant sur la Vallée de la Nass dans le nord de la Colombie-Britannique (2000)[15];
- l'accord avec le peuple Tłı̨chǫ, portant sur la région de North Slave des Territoires du Nord-Ouest (2003)[16];
- l'accord avec les Inuits du Labrador, portant sur Labrador et Terre-Neuve (2005)[17];
- l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik*, au Québec (2006)[18];
- l'*Accord définitif de la Première nation de Tsawwassen*, portant sur la vallée du Bas-Fraser, en Colombie-Britannique (2007)[19];
- *l'Accord définitif des Premières nations Maa-nulthes*, portant sur l'île de Vancouver (2009)[20].

Chaque entente est signée par des représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial ou territorial concerné, ainsi que par des représentants des Autochtones, et elle prévoit la ratification par les parties autochtones et les gouvernements.

---

13 *Accord-cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement du Yukon*, 1993 (http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/ykn/umb/umb-fra.pdf).

14 *Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu*, 1993 (http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/sahtu/sahmet/sahmet-fra.pdf).

15 *Accord définitif Nisga'a*, 1998 (http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/nsga/nis/nis-fra.pdf).

16 *Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale entre le peuple Tłı̨chǫ et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada*, 2003 (http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071125050645/www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nwts/tliagr2_f.pdf).

17 *Accord sur les revendications territoriales entre les Inuit du Labrador et Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve-et-Labrador et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, 2004 (http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/labi/labi-fra.pdf).

18 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *L'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik – l'Accord en bref*, document d'information, 28 mars 2007 (http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/j-a2007/2-2855-bk-fra.asp).

19 *Accord définitif de la Première nation de Tsawwassen*, 2007 (http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/scr/bc/trts/agrmts/tfn/fa/tfnfa-fra.pdf).

20 *Accord définitif des Premières nations Maa-nulthes*, 2009 (http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/scr/bc/trts/agrmts/mna/fa/mnafa_toc-fra.asp).

Habituellement, pour qu'elle soit ratifiée, le Parlement doit adopter une loi lui donnant effet. Sauf dans le cas des ententes visant des territoires situés au « nord du 60e parallèle », conclues entre 1984 et 1993, la ratification passe également par l'adoption d'une loi provinciale ou territoriale sur le règlement des négociations. Dans le cas des ententes définitives avec les Premières nations du Yukon, une loi fédérale ratifiant les quatre ententes initiales confiait au gouverneur en conseil l'autorité d'approuver les ententes subséquentes avalisées par le Cabinet. Tous les accords sur des revendications territoriales mentionnés plus haut ont franchi toutes les étapes du processus de ratification.

Après la ratification, il n'est pas rare que des conflits surviennent entre les parties à ces ententes au sujet de la portée et de l'exercice de leurs obligations et de leurs droits respectifs. En 1998, le vérificateur général a présenté un rapport qui critiquait à divers égards le rôle du gouvernement fédéral dans la mise en œuvre des ententes de règlement des revendications territoriales[21]. Dans un autre rapport, en 2003, la vérificatrice générale a signalé des lacunes persistantes dans les méthodes employées par le fédéral pour mettre en œuvre les ententes concernant les Gwich'in et le Nunavut[22]. La vérificatrice générale émettait aussi des réserves au sujet des désaccords non résolus concernant l'interprétation ou la mise en œuvre des traités. Voici quelques faits nouveaux concernant la mise en œuvre des traités :

- En février 2008, le Canada et le Grand conseil des Cris dans le Nord du Québec ont signé un accord visant à mettre fin à la controverse et aux poursuites judiciaires touchant la mise en œuvre par le Canada de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* conclue en 1975[23]. Une loi fédérale visant à modifier la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* de 1984 pour la rendre conforme aux dispositions de cette « Entente concernant la nouvelle relation » a été adoptée par les deux chambres du Parlement au printemps de 2009, mais elle n'est toujours pas entrée en vigueur[24].

---

21 Bureau du vérificateur général du Canada, « Affaires indiennes et du Nord Canada – Les revendications territoriales globales », *Rapport du vérificateur général du Canada*, septembre 1998, ch. 14 (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199809_14_f_9320.html).

22 Bureau du vérificateur général du Canada, « Affaires indiennes et du Nord Canada – Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2003, ch. 8 (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20031108cf.pdf).

23 *Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee*, 2008 (http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/agr/croei/agrnr-fra.asp).

24 *Loi modifiant La Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, L.C. 2009, ch. 12 (http://lois.justice.gc.ca/PDF/Annuelle/2/2009_12.pdf).

- En 2003, des groupes autochtones signataires ont formé une coalition (Land Claims Agreement Coalition)[25] pour faire campagne en faveur de l'amélioration des politiques et des pratiques de mise en œuvre en matière d'ententes sur les revendications territoriales. En mars 2009, les membres de cette coalition ont publié leur politique modèle de mise en œuvre des traités[26].

- En mai 2008, un rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a recommandé qu'on apporte certaines modifications à la politique et à la pratique fédérales en matière de mise en œuvre, y compris une plus grande collaboration avec la Land Claims Agreements Coalition[27].

- En décembre 2006, l'organisation Nunavit Tunngavik Incorporated, qui représente huit bénéficiaires inuits de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, a intenté une poursuite contre le gouvernement fédéral devant la Cour de justice du Nunavut pour obtenir un million de dollars en compensation du non-respect, par le gouvernement fédéral, de nombreuses obligations imposées par cet accord. L'affaire en est encore aux étapes préliminaires[28].

D'autres revendications territoriales globales sont à différents stades du processus de négociation entre des groupes dans les provinces de l'Atlantique, à Terre-Neuve-et-Labrador, au Québec, en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et dans les Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, la plupart sont concentrées en Colombie-Britannique[29].

PROCESSUS DE CONCLUSION DE TRAITÉS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Pour régler les différends avec les Premières nations de la Colombie-Britannique, on n'a généralement pas suivi le processus traditionnel de négociation qui a abouti à des traités « numérotés » concernant les terres en Ontario, dans les provinces des Prairies et dans les

---

25 Voir le site Web de la Land Claims Agreements Coalition (http://www.landclaimscoalition.ca/).

26 Land Claims Agreement Coalition, *Honour, Spirit and Intent: A Model Canadian Policy on the Full Implementation of Modern Treaties Between Aboriginal Peoples and the Crown*, novembre 2008 (http://www.landclaimscoalition.ca/pdf/090303%20Policy%20Document%20-%20Release%20Version.pdf).

27 Sénat, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Respecter l'esprit des traités modernes : Éliminer les échappatoires*, rapport intérimaire de l'Étude spéciale sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales au Canada, mai 2008 (http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-f/abor-f/rep-f/rep05may08-f.pdf).

28 Cour de justice du Nunavut, dossier n° 08-06-713CVC.

29 Pour une description plus complète des revendications présentées et des négociations en cours, voir Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Note d'information générale sur la politique du Canada sur les revendications territoriales globales et l'état actuel des dossiers*, août 2009.

Territoires du Nord-Ouest d'aujourd'hui. Toutefois, dans les années 1970 et 1980, le gouvernement a peu à peu reconnu les préoccupations et les revendications des Premières nations, ce qui a mené, en 1993, à la création du processus de la Commission des traités de la Colombie-Britannique (CTCB; on utilise également l'abréviation anglaise BCTC) au moyen d'un accord entre le fédéral, la province et le Sommet des Premières nations. Depuis sa création, le processus trilatéral connaît sa part de difficultés. Ainsi, au fil des ans, les Premières nations se sont dites frustrées par le fait que les négociations, en plus d'être coûteuses et lentes, ne semblaient produire que peu de résultats, ainsi que par le fait que l'aliénation de terres et de ressources se poursuivait alors même que des négociations complexes étaient en marche. Ces frustrations se seraient intensifiées à la suite de l'arrêt *Delgamuukw* (1997) qui confirmait l'existence du titre ancestral : les Premières nations estiment que les parties gouvernementales n'ont pas tenu compte des obligations découlant de cet arrêt dans les négociations. La CTCB voit d'un bon œil les « traités progressifs » et les « accords sur des mesures provisoires » conclus récemment entre la province et certaines collectivités des Premières nations; en effet, la CTCB estime qu'il faudrait y recourir plus systématiquement, étant donné qu'ils permettent aux collectivités en question d'au moins bénéficier de certains avantages en attendant la conclusion du processus de négociation trilatérale[30].

Sur les trois derniers accords définitifs conclus jusqu'ici dans le cadre du processus de la CTCB, deux ont été approuvés par les parties représentant les Premières nations concernées. Les processus de ratification de l'*Accord définitif de la Première nation de Tsawwassen* et de l'*Accord définitif des Premières nations Maa-nulthes* ont pris fin respectivement en juin 2008 et en juin 2009 avec la promulgation de la loi fédérale de mise en œuvre. En mars 2007, la Première nation Lheidli T'enneh s'est prononcée contre un règlement définitif. Cinq ententes de principe en sont toujours aux dernières étapes des négociations[31].

À partir d'octobre 2006, plus de 60 collectivités des Premières nations qui participent au processus d'élaboration des traités ont approuvé un protocole d'unité (*Unity Protocol Agreement*) réclamant la relance d'une « table de négociation commune » afin d'éliminer les obstacles aux négociations créés par ce que les signataires voient comme la

---

30 Commission des traités de la Colombie-Britannique, *Rapport annuel 2008* (http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/scr/bc/trts/pubvid/pub/bctcr08/bctcr08-fra.asp).

31 Elles concernent la Première nation Sliammon, la Première nation Yale, la Première nation Yekooche, la Nation In-SHUCK-ch et la bande indienne sechelte.

rigidité du gouvernement sur un certain nombre de points importants[32]. Une série de pourparlers trilatéraux tenus à l'été 2008, avec l'aide de la CTCB, aurait permis de cerner les questions pouvant faire l'objet de discussions futures; il n'en reste pas moins qu'en août 2009, les chefs des Premières nations ont exprimé leur frustration devant l'incapacité du gouvernement qui, à leur avis, n'avait pas réussi dans l'intervalle à faire progresser le projet de table de négociation commune et n'avait pas procédé à une analyse approfondie des enjeux de ce projet[33]. Parallèlement, environ 40 % des collectivités des Premières nations de la Colombie-Britannique ne participent pas à ce qu'elles considèrent comme un processus défectueux; beaucoup ont néanmoins tenu des discussions avec le gouvernement sur diverses questions territoriales.

En 2006, des vérifications distinctes du processus de la CTCB, effectuées par des vérificateurs généraux du fédéral et de la province, indiquaient que les résultats étaient « bien en deçà des attentes initiales des trois parties », et que les Premières nations et le gouvernement avaient « des opinions divergentes quant à la nature des traités faisant l'objet de négociations[34] ». Selon les vérificateurs, l'évolution d'« autres options juridiques, économiques et politiques » fait en sorte qu'il « est ardu pour le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique d'offrir aux Premières nations des avantages qui égalent ou excèdent ceux qu'elles peuvent obtenir en dehors du processus des traités ». Le ministère des Affaires indiennes et du Nord a accepté les recommandations de la vérificatrice générale du Canada concernant l'amélioration du processus, y compris l'examen continu de la politique fédérale, l'élaboration d'une politique de consultation et une meilleure gestion des négociations.

Dans ce contexte, beaucoup de groupes représentant des Premières nations s'inquiètent du fait que les principes énoncés dans le document *The New Relationship* ne se sont pas concrétisés dans les politiques et les pratiques du gouvernement; rappelons que dans ce document rédigé en 2005 le First Nations Leadership Council et la province avaient convenu d'établir une « nouvelle relation de gouvernement à gouvernement fondée sur le respect, la

---

32 Voici les éléments dont il s'agit : la certitude; le statut constitutionnel des terres visées par un règlement; la gouvernance; la cogestion des terres traditionnelles; les relations financières et la fiscalité; les pêches.

33 « 'Common Table' Unhappy with Process », *Courier-Islander* [Campbell River (C.-B.)], 26 août 2009 (http://www.canada.com/Common+table+unhappy+with+process/1929825/story.html).

34 Bureau du vérificateur général du Canada, « La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique – Affaires indiennes et du Nord Canada », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2006, ch. 7 (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20061107cf.pdf).

reconnaissance et la prise en considération des droits et des titres ancestraux[35] ». En août 2009, alors que le discours du Trône ouvrant la 39e législature de la province réaffirmait l'engagement du gouvernement à l'égard de l'instauration d'une nouvelle ère de relations[36], une assemblée réunissant tous les chefs semblait mettre en doute la viabilité à long terme de ce projet[37].

CHEVAUCHEMENT

Une question litigieuse a été mise en évidence par une poursuite, interrompue par la suite, à propos du premier traité moderne en Colombie-Britannique : il s'agit du chevauchement entre la revendication territoriale des Nisga'a et celle des collectivités de Premières nations voisines. Il n'en est pas directement question dans l'*Accord définitif Nisga'a*, qui prévoit cependant des droits de remplacement si d'autres accords de revendications territoriales portent atteinte aux droits des Nisga'a, y compris, implicitement, les droits fonciers.

Les différends au sujet des frontières des territoires traditionnels ont des répercussions sur un grand nombre de revendications globales en cours en Colombie-Britannique. Comme dans le cas de l'*Accord définitif des Nisga'a*, on a entamé des contestations judiciaires pour empêcher la conclusion des accords avec la Première nation de Tsawwassen[38] et les Premières nations Maa-nulthes[39], au motif que cela nuirait aux revendications des groupes voisins. En rejetant les contestations, les tribunaux de la Colombie-Britannique ont invoqué, en partie, les clauses de non-dérogation des accords; ces clauses ont pour effet d'empêcher que les accords en question portent préjudice aux revendications d'autres groupes.

Les récents rapports annuels de la CTCB reconnaissent la possibilité que la question des chevauchements puisse retarder le déroulement des négociations et insistent sur la

---

35 *The New Relationship*, 2005 [traduction] (http://www.newrelationship.gov.bc.ca/shared/downloads/new_relationship.pdf).

36 Colombie-Britannique, *Throne Speech Focuses on Strengthening British Columbia*, communiqué, 25 août 2009 (http://www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2009-2013/2009PREM0028-000251.htm).

37 Union of British Columbia Indian Chiefs, *All Chiefs Assembly United in Rejection of Proposed Legislation: The Legislation is Dead*, communiqué, 28 août 2009 (http://www.ubcic.bc.ca/News_Releases/UBCICNews08290901.htm).

38 *COOK V. THE MINISTER OF ABORIGINAL RELATIONS AND RECONCILIATION*, 2007 BCSC 1722, 29 novembre 2007 (http://www.llbc.leg.bc.ca/public/PubDocs/bcdocs/430467/2007BCSC1722.htm).

39 *Tseshaht First Nation v. Huu-ay-aht First Nation*, 2007 BCSC 1141, 27 juillet 2007 (http://www.arvayfinlay.com/news/news-aug08-TseshahtVHuu-ay-aht.pdf).

nécessité pour les collectivités des Premières nations d'y trouver une solution. La CTCB commence à jouer un rôle plus actif dans ces dossiers, notamment au moyen d'un projet pilote relatif aux « terres communes », qui vise à aider les Premières nations à régler les conflits territoriaux dès le début du processus[40]; la CTCB facilite également le dialogue dans les dernières étapes de négociation entre les Premières nations dont les territoires se chevauchent[41].

La question des chevauchements touche également des revendications réglées et non réglées dans plusieurs autres régions du pays, y compris les territoires du Nord, le Nord du Québec, le Nord du Manitoba et Terre-Neuve-et-Labrador, et est abordée de différentes façons. Par exemple, des traités avec les Premières nations du Yukon, les Inuits du Nunavut, les Tłı̨chǫs et les Inuits du Labrador renferment tous des dispositions explicites concernant le chevauchement, et l'accord avec les Inuits du Nunavik inclut des ententes détaillées sur les chevauchements avec trois groupes autochtones voisins.

CESSION ET CERTITUDE

Depuis longtemps, la politique fédérale voulant que les groupes autochtones renoncent à leur titre ancestral sur les terres et ressources en échange de droits définis accordés dans le cadre du règlement de leurs revendications territoriales pose un problème en ce qui concerne les revendications globales. La politique fédérale à ce sujet, du point de vue de l'intérêt national, vise principalement l'établissement de la « certitude » relativement aux droits et intérêts concernant les terres et les ressources. En 1995, les rapports de l'enquêteur fédéral chargé d'étudier d'autres modèles possibles[42] et de la Commission royale sur les peuples autochtones[43] ont laissé entendre qu'il serait possible de parvenir à une certitude sur les droits fonciers sans exiger l'extinction des droits ancestraux. Des organismes des Nations Unies ont incité le Canada à ne plus exiger une telle extinction.

---

40 Commission des traités de la Colombie-Britannique, *Treaty Commission Update*, juillet 2008 (http://www.bctreaty.net/files/pdf_documents/summer2008update.pdf).

41 Commission des traités de la Colombie-Britannique (2008).

42 A.C. Hamilton, *Le Canada et les peuples autochtones : Un nouveau partenariat*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1995.

43 Commission royale sur les peuples autochtones, *Conclure des traités dans un esprit de coexistence : Une solution de rechange à l'extinction*, 1995.

La situation a certes évolué. La terminologie problématique portant sur la cession, la renonciation et l'abandon qu'on retrouvait dans les ententes sur les revendications territoriales antérieures ne figure pas dans l'*Accord définitif Nisga'a* de 1998 et les traités ultérieurs. Selon certains observateurs, l'approche des « droits modifiés » utilisée dans cet accord donne essentiellement les mêmes résultats : l'accord énonce de façon exhaustive les droits dont les Nisga'a peuvent se prévaloir en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et prévoit que la nation Nisga'a abandonne au profit du Canada tous ses droits ancestraux, y compris le titre aborigène, autres que ceux prévus dans l'Accord. On a adopté d'autres approches dans l'accord avec le peuple Tłı̨chǫ de 2003 et l'accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik (non-exercice ou non-affirmation), l'accord avec les Inuits du Labrador de 2005 (variante du modèle des droits modifiés de l'entente avec les Nisga'a), l'entente de principe de 2004 d'ordre général avec quatre collectivités innues du Québec (suspension), l'accord définitif avec la Première nation de Tsawwassen de 2006 et celui avec les Premières nations Maa-nulthes (droits modifiés).

Dans son rapport annuel de 2004, la CTCB fait remarquer que si le Canada et la Colombie-Britannique s'entendent sur le fait que l'extinction globale n'est pas une option, « le Canada continue d'insister sur une forme de renonciation qui pose un sérieux problème aux Premières nations »[44]. En 2006, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a demandé au Canada de faire en sorte que les options proposées pour remplacer l'extinction dans les traités modernes ne suppriment pas, dans la pratique, les droits des Autochtones[45]. De même, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies s'est dit inquiet du fait que les nouvelles approches « ne sont pas très différentes de la méthode fondée sur l'extinction et la cession », et a demandé instamment au gouvernement de revoir ses politiques et pratiques pour s'assurer qu'elles n'aboutissent pas à l'extinction[46]. La certitude fait partie des grandes questions mises à l'ordre du jour des négociations à la table commune prévue par le protocole d'unité.

---

[44] Commission des traités de la Colombie-Britannique, *Consider a New Relationship*: *Treaty Commission Annual Report 2004*, 2004 [traduction].

[45] Nations Unies, Comité des droits de l'homme, 85e session, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, « Examen des rapports présentés par les États parties en vertu de l'art. 40 du Pacte : Observations finales du Comité des droits de l'homme - Canada », CCPR/C/CAN/CO/5, 20 avril 2006 (http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.CAN.CO.5.Fr?Opendocument).

[46] Nations Unies, Conseil économique et social, 36e session, « Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux art. 16 et 17 du Pacte : Observations finales du comité des droits économiques, sociaux et culturels – Canada », E/C.12/CAN/CO/4; E/C.12/CAN/CO/5, 22 mai 2006 (http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=E%2FC.12%2FCAN%2FCO%2F4&Submit=Recherche&Lang=F).

QUESTIONS EN SUSPENS

L'Assemblée des Premières Nations et d'autres organismes autochtones préconisent depuis longtemps une vaste réforme de la politique en matière de revendications territoriales globales. À sa réunion initiale, le comité directeur conjoint constitué conformément au document de mai 2005 intitulé *Un Accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations*[47] a signalé que les droits fonciers étaient l'un des trois domaines prioritaires à examiner. En Colombie-Britannique, où la question est particulièrement importante en raison du nombre et de l'ampleur des réclamations territoriales non réglées, l'accord tripartite de transformation (*Transformative Change Accord*[48]) de novembre 2005 comportait un engagement à améliorer les relations, en partie au moyen d'un examen et d'un renouvellement des revendications.

On ignore où en sont actuellement ces initiatives et il reste à déterminer si et comment elles ou d'autres initiatives semblables évolueront au cours de l'actuelle législature et des suivantes. Il convient de noter que l'approche fédérale actuelle à l'égard des revendications globales repose depuis le début sur les politiques plutôt que sur les lois, ce qui fait que la participation des parlementaires aux mesures de réforme de la politique ne sera pas automatique.

Outre les considérations de politique, la conclusion de tout accord actuellement en voie de négociation concernant les revendications globales amènerait le dépôt d'un projet de loi visant sa ratification.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

A. Publications de la Bibliothèque du Parlement

Hurley, Mary C.

- *L'Accord définitif Nisga'a*, PRB 99-2F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 24 septembre 2001 (http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/PRBpubs/bp1000/prb992-f.asp).

---

47 *Un Accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations*, 31 mai 2005 (http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/m-a2005/02665afn.pdf).

48 *Transformative Change Accord between Government of British Columbia and Government of Canada and the Leadership Council Representing the First Nations of British Columbia* [en anglais], 25 novembre 2005 (http://www.newrelationship.gov.bc.ca/shared/downloads/transformative_change_accord.pdf).

- *L'autonomie gouvernementale des Autochtones*, TIPS-85F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 19 avril 2005 (http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/tips/tips-cont-f.asp?Heading=14&TIP=76).
- *Droits ancestraux et droits issus de traités*, TIPS-96F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 5 octobre 2007 (http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/tips/tips-cont-f.asp?Heading=14&TIP=101).

B. Autres publications

Commission des traités de la Colombie-Britannique. *Speaking Truth to Power II : Where Do We Go From Here?*, Vancouver, 2001 (http://www.bctreaty.net/files/pdf_documents/truth_2_book.pdf).

Commission royale sur les peuples autochtones. « Terres et Ressources », *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, vol. 2 : Une relation à redéfinir*, chap. 4, 1996 (http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115211319/www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_f.html).

Commission du droit du Canada et Commission des traités de la Colombie-Britannique. *Parlons franchement à propos des traités*, 2000 (http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/JL2-12-2000F.pdf).

Lippert, Owen (dir.). *Beyond the Nass Valley : National Implications of the Supreme Court's Delgamuukw Decision*, Vancouver, The Fraser Institute, 2000.

McKee, Christopher. *Treaty Talks in British Columbia : Building a New Relationship*, Vancouver, UBC Press, Vancouver, 2009.

McPherson, Robert. *New Owners in Their Own Land : Minerals and Inuit Land Claims*, Calgary, University of Calgary Press, 2003.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Traités en vigueur : ententes durables – Rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales*, Ottawa, 1985.

Molloy, Tom et Donald Ward, *The World is Our Witness : the Historic Journey of the Nisga'a into Canada*, Calgary, Fifth House Publishers, 2000.

C. Articles

Alcantara, Christopher.

- « Explaining Aboriginal Treaty Negotiation Outcomes in Canada : The cases of the Inuit and the Innu in Labrador », *Revue canadienne de science politique*, vol. 40, mars 2007, p. 185 à 207.

- « To treaty or not to treaty? Aboriginal peoples and comprehensive land claims negotiations in Canada », *Publius*, vol. 38, 2008, p. 343 à 369.

Dewar, Barry. « Nunavut and the Nunavut Land Claims Agreement : An Unresolved Relationship », *Options politiques*, juillet/août 2009, vol. 30, p. 74 à 79 (http://www.irpp.org/po/archive/jul09/dewar.pdf).

Donovan, Brian. « Common Law Origins of Aboriginal Entitlements to Land », *Manitoba Law Journal*, vol. 29, n° 3, 2003, p. 289 à 341.

Dufraimont, Lisa. « Continuity and Modification of Aboriginal Rights in the Nisga'a Treaty », *U.B.C. Law Review* 455, vol. 35, n° 2, 2002, p. 455 à 509.

Fenge, Terry. « Inuit and the Nunavut Land Claims Agreement : Supporting Canada's Arctic Sovereignty », *Options politiques*, vol. 29, décembre 2007/janvier 2008, p. 84 à 88.

Imai, Shin. « Sound Science, Careful Policy Analysis and Ongoing Relationships : Integrating Litigation and Negotiation in Aboriginal Lands and Resources Disputes », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 41, n° 4, 2003, p. 587 à 627.

Lacasse, Jean-Paul. « De l'extinction à la reconnaissance du titre aborigène », *Revue générale de droit*, vol. 33, n° 2, 2003, p. 319 à 331.

MacKinnon, J. Bruce. « Aboriginal Title – After *Marshall* and *Bernard* : Part I », *Advocate*, vol. 65, septembre 2007, p. 611 à 632.

Newman, Dwight G. « Prior Occupation and Schismatic Principles : Toward a Normative Theorization of Aboriginal Title », 2007, *Alberta Law Review*, vol. 44, juin 2007, p. 779 à 802.

Olthius, John A. et H.W. Roger Townshend. *Is Canada's Thumb on the Scales? : An Analysis of Canada's Comprehensive and Specific Claims Policies and Suggested Alternatives*, document de recherche préparé pour la Commission royale sur les peuples autochtones, 1995.

Quig, Paula. « Testing the Waters : Aboriginal Title Claims to Water Spaces and Submerged Lands : An Overview », *Cahiers de droit*, vol. 45, décembre 2004, p. 659 à 692.

Rynard, Paul. « Welcome In But Check Your Rights at the Door : The James Bay and Nisga'a Agreements in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 33, juin 2000, p. 211 à 243.

Saint-Hilaire, Maxime. « La proposition d'entente de principe avec les Innus : vers une nouvelle génération de traités? », *Cahiers de droit*, vol. 44, septembre 2003, p. 395 à 426.

White, Graham. « Not the Almighty : Evaluating Aboriginal Influence in Northern Land-Claim Boards », *Arctic*, vol. 61, suppl. 1, 2008, p. 71 à 85.